خراسان بزرگ: سال ششم، شماره (۱۹)، تابستان ۱۳۹۴
Quarterly bulletin of Greater Khorasan:Vol.6, No.19, Summer 2015

طراحی چشم‌انداز و بیانیه مأموریت در مناطق کلانشهری مبتنی بر رویکرد حکمروایی قلمرویی- فضایی، مطالعه موردی: منطقه کلانشهری مشهد

قدیر صیامی[۱]

تاریخ دریافت: ۹۳/۰۵/۱۲
تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۲/۰۱

شماره صفحات: ۱۱۲- ۹۵

چکیده

ترسیم چشم‌انداز یکپارچه سازی نظام سیاستگزاری‌ها در توسعه فضایی منطقه کلانشهری مشهد با وسعتی معادل یازده هزار کیلومتر مربع در شمال شرق ایران، به مثابه چتر وحدت بخش سیاستگزاری‌های منطقه‌ای- کلانشهری و مبتنی بر چارچوب حکمروایی قلمرویی، شالوده اساسی این پژوهش است. روش تحقیق در این پژوهش، از نظر ماهیت و روش تحقیق، در شمار پژوهش‌های توصیفی – تحلیلی[۲] و از نظر نوع پژوهش، از نوع کاربردی است. رویکرد مورد استفاده در این مقاله «تحلیل داده‌های ثانویه[۳]» است که در سه فاز داده یابی[۴]، ارزیابی[۵] و تدقیق اطلاعات[۶] به تحلیل داده‌های منابعی همچون «مطالعات تطبیقی طراحی چشم‌انداز در مناطق کلانشهری»، «طرح‌های فرادست، کناردست و حتی پایین دست مصوب» و همچنین دریافت دیدگاه برخی نخبگان کلانشهری در خصوص آینده مطلوب منطقه کلانشهری پرداخته و در نهایت، یافته‌های این پژوهش به متن «بیانیه مأموریت» و «چشم‌انداز مطلوب» نظام برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلانشهری مشهد، به عنوان ابزاری برای ایجاد هماهنگی و همکاری و همیاری منطقه‌ای و نیز نقطه کانونی حرکت به سوی منطقه‌گرایی کلانشهری منجر شده است. نتایج این تحقیق نشان داد که منطقه کلانشهری مشهد در گذار از تفرّق سیاسی (حاکمیتی) و سیاستی (برنامه‌های) برای نمایندگی منافع محلی، منطقه‌ای، ملی و حتی بین‌المللی کنشگران این منطقه مهم و منحصر به فرد در ایران، نیازمند تجدید نظر در ساختارها و رویه‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی موجود در ابعاد نهادی، فضایی و قلمرویی مبتنی بر رویکرد مشارکت‌جویانه فراگیر است.

کلیدواژه‌ها: حکمروایی کلانشهری، چشم‌اندازسازی، منطقه کلانشهری مشهد

---

۱. استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، عضو هیئت علمی دانشگاه بین‌المللی امام رضا(ع) q.siaami@gmail.com

2 -Descriptive-Analytical Method
3- Secondary Analysis
4. Locate the data
5. Evaluate the data
6. Verify the data

مقدمه

«ابَرشهرمنطقه‌ها» یا «مناطق کلانشهری» که در ایران، نخستین بار با مصوبه هیئت وزیران (۱۳۷۴) با عنوان «مجموعه‌های شهری» نمود یافتند (هاینلت و کوبلر، ۱۳۹۱، ۹)؛ از جمله مهمترین و تأثیرگذارترین پدیده‌های نوظهور قرن بیستم و بیست و یکم محسوب می‌شوند که الگویی متفاوت و جدید از شهرنشینی، نظام اسکان، اندازه شهر، ساختار و سازمان فضایی در عصر جدید پدیدار ساخته‌اند (حاجی پور، ۱۳۸۷، ص ۴۸). در جهانی که یکپارچه سازی «هرچیز» بویژه در حوزه سیاستگزاری، به یک رویای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بدل شده‌است (Friedman and et al, 2006: 25)؛ تفرّق سیاسی/ حاکمیتی (به معنای اِعمال حاکمیتی همزمان عناصر متعدد قدرت در غیاب یک مرجع واحد واجد صلاحیت و مقتدر در یک منطقه کلانشهری) (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶و برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ۲۰۸)، در کنار تفرّق برنامه‌های/ سیاستی (به مفهوم تعدد نظام‌های برنامه‌ریزی در منطقه کلانشهری و ضعف روابط افقی و عمودی میان آنها) (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸: ۱۱۴) به چالش‌هایی بنیادین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق کلانشهری معاصر بدل شده‌است. در اثنای ظهور و بسط ابعاد تفرّق سیاسی و سیاستی در گستره اینگونه مناطق، «طراحی چشم‌انداز نظام حاکمیتی منطقه کلانشهری»، به مثابه چتری وحدت بخش و چارچوبی هماهنگ ساز، استراتژی‌های کلان برنامه‌ریزی (همچون برنامه‌ریزی فضایی راهبردی (SSP)[1]) و استراتژی‌های کلان مدیریتی (همچون حکمروایی مناطق کلانشهری[2]) در این مناطق را سامان داده و با تشریح روش و نحوه کاربرد سیاست‌های توسعه فضایی، زمینه‌های تحقق حکمروایی شایسته قلمرویی- فضایی را فراهم می‌سازد.

در ایران رشد کلانشهرها و شهر- منطقه‌ها در دهه‌های اخیر شتابی روزافزون گرفته‌است. آمارها نشان می‌دهد که تعداد شهرها در ایران از ۲۰۱ شهر در سال ۱۳۳۵ به ۱۳۳۱ شهر در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته(مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰) و تعداد کلانشهرهای بالای یک میلیون نفر از یک کلانشهر در سال ۱۳۳۵ به ۴ کلانشهر(مشهد، مشهد، تبریز و اصفهان) در سال ۱۳۶۵(پیله ور، ۱۳۸۳: ۱۰۴) و ۸ کلانشهر(مشهد، مشهد، اصفهان، کرج، تبریز، شیراز، قم و اهواز) در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته‌است (مدیریت آمار و فناروی و سامانه اطلاعات مکانی شهرداری شیراز، ۱۳۹۰). علی رغم تهیه و تصویب طرح‌های مجموعه شهری برای پنج شهر بزرگ ایران(تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز) و استقرار یک سوم جمعیت کشور در گستره این مناطق وسیع (عسکری و کاظمیان، ۱۳۸۵)، به دلایلی چون ضعف در پشتوانه‌های علمی تدوین طرح‌های مجموعه شهری، فقدان نگرش واقع بینانه و راهبردی، ساختار اداره تمرکزگرایانه و بخشی مدیریت شهری، فقدان زمینه‌های مدیریت فضایی و بخشی (کاظمیان و سعیدی، ۱۳۸۱، ۱۲۶)، ابهام و دوگانگی در تعاریف مربوط به نظام تقسیمات سیاسی و کشوری در این طرحها، عملاً افق حکمروایی شایسته قلمرویی- فضایی در اینگونه از مناطق مهم و راهبردی ایران را با ابهامات جدّی روبرو ساخته‌است. درکشاکش این چالشها، ساختار سنتی مدیریت چندپارچه و مجزای یکایک مراکز زیست و فعالیت، این مناطق دیگر توانی برای حل مسائل متعدد و در هم تنیده گستره منطقه کلانشهری و اعمال مدیریتی کارآمد بر آن را نداشته (صرافی و تورانیان،۱۳۸۳ :۵) با این حال ابزار مواجه با چالش‌های فوق در ساماندهی مناطق کلانشهری ایران یعنی «طرح‌های مجموعه شهری» به دلایلی چون فقدان تعریف و جایگاه رسمی و قانونی، و به تبع آن نظام مدیریتی اینگونه طرحها در نظام اداری- اجرایی و حقوقی کشور(عسگری و کاظمیان، ۱۳۸۵)، کم اثر و در بسیاری موارد منفعل عمل نموده‌است.

همچون دیگر مناطق کلانشهری ایران نظیر تهران، تبریز، اصفهان، شیراز و اهواز، در فرایند تکامل و توسعه «منطقه کلانشهری مشهد»[3] طی چند دهه اخیر، تداوم ساختار سنتی، چندپارچه، ناموزون و گاهاً متقابل نهادهای حاکمیتی - مدیریتی این کلانشهر مذهبی در غیاب یک نظام حکمروایی مقتدر و جامع الاطراف مبتنی بر چشم‌اندازی روشن، فشرده و معطوف به آینده، چالش‌های در هم تنیده‌ای چون خزش بی برنامه فعالیت و سکونت، تخریب و تهدید منابع طبیعی و محیط زیست (مومنی و همکاران، ۱۳۸۷ :۴) بویژه در حوزه پیراکلانشهری پدیدار شده و در سال‌های اخیر نیز گسترش یافته‌است. علاوه بر برخی مشکلات درون کلانشهری همچون ناکارآمدی مدیریت شهری نظام شهرداری کلانشهر مشهد(رهنما، ۱۳۸۰: ۶۳ و فرنهاد، ۱۳۷۸)، وجود نوعی دوگانگی آشکار ساختاری در نظام مدیریت شهری و نیز سازمان نیمه مشارکتی مدیریت شهری در این کلانشهر(رهنما و صادقی، ۱۳۹۲)؛ تکثر و گاهاً تضاد منافع در میان اهرم‌های سیاستگزاری، اجرا و برنامه‌ریزی همچون دولت(استانداری، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها و ادرات کل)، آستان قدس رضوی به عنوان بزرگترین نهاد غیردولتی و غیرانتفاعی در کلانشهر مشهد، بخش خصوصی، بخش عمومی (شهرداری مشهد و مناطق تابعه و نیز شهرداری‌های شهرهای فریمان، چناران، شاندیز و طرقبه در منطقه کلانشهری مشهد)، در غیاب یک چشم‌انداز روشن برنامه‌ریزی، مدیریت و سیاستگزاری به مثابه چتر

1. Strategic Spatial planning
2. Metropolitan Region Governance
۳. در این پژوهش رویکردهای نظری پشتیبان همچون(Dickenson, 1964)، (Hutchinson, 2009) و (سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی[3]، ۲۰۰۲) و نیز (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹)؛ منطقه کلانشهری معادل «محدوده عملکردی مجموعه شهری مشهد» بکار گرفته شده است.

وفاق سیاستی – برنامه‌های در این محدوده، در بسیاری از موارد به منشأ بروز برخی مشکلات و نارسایی‌ها در ارائه خدمات و انجام وظایف در محدوده بدل شده‌است. در همین راستا در این مقاله تلاش خواهد شد تا در پرتو و چارچوب «حکمروایی مناطق کلانشهری»، کاربست این رویکرد در ترسیم چشم‌انداز توسعه فضایی منطقه کلانشهری مشهد مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

مبانی نظری

«حکمروایی مناطق کلانشهری» و چالش «تفرّق سیاسی/حاکمیتی»

مناطق کلانشهری معاصر، بازتابی از فرایند پرشتاب و تمرکزگرایانه شهرنشینی قرن بیستم و قرن بیست ویکم‌اند که در بسیاری از مناطق جهان بویژه در کشورهای آمریکای لاتین، خاورمیانه و شمال آفریقا در پاسخ به تغییراتِ اقتصادِ پساصنعتیِ مدرن، که نتیجه آن پلورالیزاسیونِ مراکز بزرگ شهری است، ظهور یافته‌اند (Shirazi, 2014:21). در ادبیات برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری، «تفرّق و چندپارگی[1]» واژه و چالشی شناخته شده‌است. مفهومی که بصورت فقدان سازوکارهای هماهنگ‌سازِ بین بخشی و بین سازمانی برای تحقق وحدت و یکپارچگی بروز نموده (Hidding and Teunissen, 2002) و عموماً ناشی از رشد پرشتاب جمیت و به تبع آن فعالیت و سکونت، افزایش سطح و توان و شعاع تحرک و جابه جایی‌ها، افزایش سرانه مصرف فضا[2] و رشد عدم تعادل‌های شهری – منطقه‌ای متجلی می‌شود. گونه‌های برجسته تفرّق و چندپارگی در سیستم‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متنوع‌اند. با این وجود گسست و تفرّق حکومتی/ سیاسی[3] در سطح مناطق کلانشهری بنیادی‌ترین چالش در نظام حکمروایی و مناطق کلانشهری است (برک‌پور، ۱۳۹۱: ۱۱۷).

نظریه‌پردازان حکومت کلانشهری استدلال می‌کنند که باید بین نوع سیستم سازمانی و حکومتی یک شهر – منطقه، با کلیت ارگانیک و قلمرو عملکردی آن انطباق وجود داشته باشد (Lefebvre, 1998: 10). عدم انطباقِ قلمروِ سازمانی/ حکومتی محلی، با قلمرو عملکردی شهر-منطقه‌ها و به تعبیری، «تفرّق سیاسی» را می‌توان عمده‌ترین چالش در اداره و حاکمیت این مناطق دانست. بدون وجود نیروی فرماندهی و بدون دید یکپارچه منطقه‌ای، بسیاری از مسائل به جای حل و رفع، از نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر از منطقه منتقل خواهد شد. بسیاری از صاحبنظران حوزه حکومت کلانشهری، به وجود آمدن چالشی چون تفرّق سیاسی (به معنی وجود قلمروهای مدیریتی و حکومتی متعدد مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرک‌ها، دهیاری‌ها و غیره، بدون هر نوع چارچوب‌های هماهنگ کننده) را ناشی از بسط و توسعه فرایند شهرنشینی یا همان مسئله مقیاس مناطق کلانشهری می‌دانند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۹ به نقل از (هنتون،۲۰۰۱)، (هامیلتون، ۱۹۹۱)، (ساویج، ۲۰۰۳) و (بارلو، ۲۰۰۰). تفرّق سیاسی یا چالش گسستِ قلمرویی – مدیریتی، عموماً یا از فقدان انطباق قلمرو عملکردی منطقه کلانشهری با قلمرو سازمانی ساختار حکومت محلی یا مدیریت شهری ناشی می‌شود (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۹: ۲۱۱) و یا از وجود تعداد زیاد قلمروهای حکومتی و مدیریتی در درون یک منطقه عملکردی کلانشهری نشأت می‌گیرد. در این اثنا هر قلمرو حکومتی یا مدیریتی محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه‌یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحد و ذی صلاحیتی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان شهری وجود ندارد. به عبارت دیگر در رهگذر تعدّد قلمروهای مدیریتی، حکومتی و برنامه‌ریزی، به دلیل گسترش و وسعت فضایی مناطق کلانشهری و در غیاب چارچوب‌های هماهنگ ساز و تعامل‌بخش، به بروز مسألهای می‌انجامد که از نظر صاحبنظران حکومت و حکمروایی کلانشهری به «تفرّق سیاسی/ حاکمیّتی» تعبیر شده‌است. هاروی در این خصوص معتقد است (Brenner, 2003): «مرزهای حکومت‌های محلی، ضرورتاً با مرزهای سیّال مناطق و بازارهای کار و کالاهای شهری یا تشکیلات زیرساختی انطباق ندارند و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق «الحاق[4]»، «تجدید سازمان حکومت محلی[5]» و همکاری در گستره کلانشهری، امری بسیار دشوار است. قلمروهای محلی، مناطق کلانشهری را بیشتر تفکیک و تجزیه می‌کنند بنابراین بیشتر شاهد ازهم‌فروپاشی و تکه‌تکه شدن [منطقه کلانشهری] هستیم تا گرایش به سوی انسجام‌یابی ساختارمند». تفرّق و چندپارگی سیاسی، به مثابه چالش بنیادین پهنه‌های مناطق کلانشهری، علاوه بر ابعادی که در آغاز این بحث عنوان شد می‌تواند در بعد قلمرویی[6] و فضایی نیز به وقوع بپیوندد و آن زمانی است که در یک قلمرو حکومتی خاص مانند محدوده یک شهرداری خاص، کارکردهای حکومت محلی (تأمین خدمات عمومی) در بین چندین واحد/ هیئت/ سازمان یا بصورت مراجع

1. Fragmentation
2. growing Per Capita Consumption of Space
3. Functional Fragmentation
4. Annexatiob
5. Local Government Reorganization
6. Jurisdictional

چندکارکردی[1]همچون شهرداری‌ها و یا توسط زنجیره‌ای از مراجع ارائه کننده خدمات خاص اداره می‌شود همچون سازمان آب، کمیسیون حمل و نقل اداره که نشان دهنده تفرّق عملکردی است و هم تفرّق قلمرویی (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۹ به نقل از بارلو، ۱۹۹۱). از همین رو در بسیاری از کشورهای غربی بویژه آمریکا، علاقه‌ای روزافزون و وافر به بازتعریف مفهوم حکمروایی مناطق کلانشهری و حرکت به سوی «حکمروایی چندقلمرویی[2]» در تعامل با بخش‌های عمومی، خصوصی، غیرانتفاعی و دولت در جریان است.

داوونز بر این باور است که ایجاد حکومت‌های مناطق کلانشهری موضوع سیاسی از پیش مرده متولد شده‌ای خواهد بود اگر برنامه‌ریزان بر روی قدرت‌های توانمند و مستعد منطقه‌ای که توانایی مهار قدرت‌های ایجاد کننده افتراق را دارند یعنی مشارکت‌های بخش عمومی – خصوصی، موسسات منطقه‌ای با عملکردی تخصصی و نیز توافقات داوطلبانه محلی متمرکز نشوند (Downs, 1994).

چشم‌اندازسازی مبتنی بر نظام حکمروایی قلمرویی- فضایی در مناطق کلانشهری

در فرایند سیاستگزاری در گستره‌های چندقلمروی مانند آنچه در یک منطقه کلانشهری با وجود قلمروهای متعدد سیاسی و مدیریتی به چشم می خورد ممکن است از چشم‌اندازسازی برای ایجاد وفاق بر سر ارزش‌های اصلی و کمک به افراد و گروهها و نهادهای مختلف برای تحقق آن، با وجود اختلاف نظر در بسیاری از اهداف، استفاده شود(آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۱). از این روست که در فرایند برنامه‌ریزی استراتژیک در هر مقیاسی اعم از محل‌های، شهری، منطقه شهری، منطقه کلانشهری و حتی ملی، تکنیک چشم‌اندازسازی «قلب فرایند» و به مثابه فکری استراتژیک، قبل از برنامه‌ریزی استراتژیک شناخته می‌شود (Graaf & Dewulf, 2010: 9) و هدف از آن، به تصویر کشیدن آینده مطلوب جمعی و به مثابه فعالیتی است که شهروندان و بهره وران را برای شکل دادن به یک دورنمای مشترک از آینده جامعه شان، فراهم می‌آورد. بنابراین هدف چشم‌اندازسازی استنتاج و تجسم اهداف بلند مدت جامعه و هدف‌های استراتژیک برای برنامه‌ریزی فضایی و شهری پایدار است (Watson, 2009, 155) و در تلقی خاص از آن به عنوان گامی مهم در فرایند برنامه‌ریزی و به عنوان روشی برای ایجاد «وفاق» یاد می‌شود. چشم‌اندازسازی در این طرز تلقی، تسهیلگر توسعه و تدوین کننده برنامه و طرحی جامع، فراگیر و موثر از طریق متمرکز ساختن توجهات بر این موضوع است که چگونه تفکر و اقدام جمعی را درون یک شبکه بین سازمانی که در آن هیچ شخص، سازمان یا نهادی به طور کامل متعهد به انجام آن نیست؛ سازماندهی کنیم. از سوی دیگر آنگاه که سایه‌های تفرّق سیاستی و برنامه‌های در نظام برنامه‌ریزی در یک منطقه کلانشهری سنگینی کند، همچون چتر وحدت بخشی است که افق‌های متنوع طرح‌ها و برنامه‌ها را با هر روی‌های (فضایی یا کالبدی، راهبردی یا سنتی) و با هر رویکردی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ...) در یک جهت مشخص، مشترک و مطلوب ساماندهی می‌کند؛ به ویژه اگر مقیاس برنامه‌ریزی، گستره‌های پروسعت، با بازیگرانی متعدد، قلمروهایی در حال تکثیر همچون مناطق کلانشهری باشد. از این رو چشم‌اندازسازی در یک منطقه کلانشهری هم یک «فرایند» است و هم یک «محصول». «فرایند»، فرصت‌هایی به ساکنین برای اظهار نظر کردن آنچه آنها ارزش برای جامعه شان می‌پندارند، می‌دهد و یک اجماع را بر روی آنچه آنها دوست دارند تغییر یابد یا حفظ شود، تولید می‌کند. «محصول» این بحث ایجاد یک «بیانیه چشم‌انداز » برای کل منطقه کلانشهری است. فرایند توسعه «بیانیه چشم‌انداز» بسیار مهمتر از بیانیه واقعی برای کلیت منطقه است. از این رو باید واقع‌گرا و قابل اعتماد باشد و به طرز روشن و قابل فهمی تدوین شود. مفهوم چشم‌انداز در بسیاری از متون در قالب مأموریت قرار می‌گیرد. اما بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد برخی از نهادها و سازمانها هم وجود دارند که برای دو مفهوم فوق اسناد جداگان‌های تولید کرده‌اند. در واقع بیانیه مأموریت تلاش می‌کند ضمن تبیین فلسفه وجودی و اهداف یک سازمان به تبیین کسب و کار و ارزش‌های سازمان بپردازد. با چنین دیدگاهی می‌توان اجزای بیانیه مأموریت را شامل «فلسفه وجودی سازمان»، «خدمات قابل ارائه»، «ارزشها و باورها، ظرفیت‌های رقابتی و فناوری (کیفیت عملکرد)، و مخاطبان عملکرد و خدمات در نظر داشت (UNDP, 2003: 48).

پیشینه پژوهش

از تحقیقات متأخر در حوزه مطالعات منطقه‌گرایی کلانشهری که از آن به عنوان موج سوم این پژوهشها یاد می‌شود (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶)؛ می‌توان به مقاله‌ای با عنوان «حکمروایی و پایداری، راهبردها و و رویکردهای اخیر در منطقه کلانشهری سیدنی (Gleeson, et al, 2007) اشاره کرد که به بررسی نهادهای تصمیم‌گیر در طراحی برنامه‌های راهبردی برای منطقه کلانشهری سیدنی و برخی شکاف‌های میان تصمیمات دولت مرکزی و دولت فدرال به عنوان مانعی برای توسعه پایدار منطقه کلانشهری پرداخته‌است. میجرز و همکاران[3](۲۰۱۴) نیز در مقاله‌ای با عنوان «شهرهای همپیوند در فرایند کلانشهرگرایی» به تحلیلی تاریخی از فرایند کلانشهرگرایی در سه

1. General- Porpose Authority
2. Multijurisdictional Governance

نمونه کلانشهر در کشورهای اروپایی شامل هلند، سوئیس و لهستان از منظری تاریخی پرداخته و به ساختارهای مشابهی از تکامل کلانشهرها در اروپا دست یافته‌اند. هینلت و زیمرمن[1](۲۰۱۱) نیز در مقاله خود با عنوان «چگونه باید تباینات در حکمروایی مناطق کلانشهری در یک کشور را تشریح نمود؟» به آشکال مختلف حکمروایی مناطق کلانشهری در کشور آلمان پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که بازخوانی مجدد این حکومتها در داخل یک کشور با اتکا به متغیرها و کنشگران مختلف می‌توانند در عین تفاوت و گاهی تباین، ما را به سوی یک نظم مدیریتی در مناطق کلانشهری رهنمون سازد.

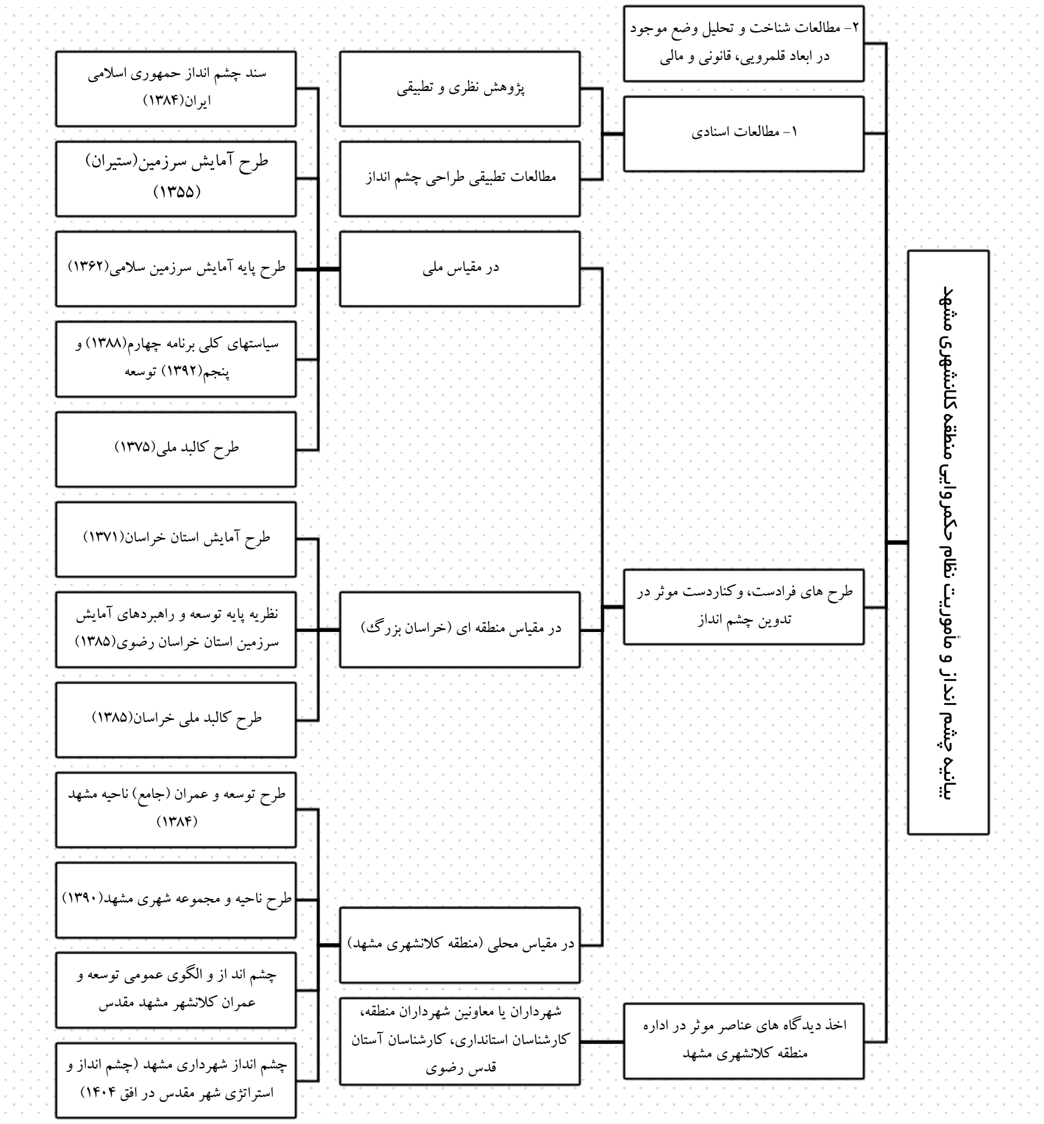
در ایران سابقه پژوهش و تحقیق در حوزه حکمروایی کلانشهری از دو دهه فراتر نمی‌رود. تصویب «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و شهرهای بزرگ» (۱۳۷۴)، طرح پژوهشی «طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری ایران» زیر نظر مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی سازمان شهرداری‌های کشور(۱۳۸۲) و همچنین طرح مطالعاتی«طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی منطقه کلانشهری تهران» (۱۳۸۴) زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران از جمله نخستین طرح‌ها در حوزه مطالعات منطقه‌گرایی کلانشهری در ایران است. از سوی دیگر مهدیزاده نیز (۱۳۸۳) در مقاله‌ای با عنوان «تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلانشهرها» بر تقویت نگرش منطقه‌ای، راهبردی و یکپارچه‌ای در حل مسائل مناطق کلانشهری تأکید داشته است. اسدی (۱۳۸۳) نیز در تحقیقی مروری با عنوان «راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری» ضمن تشریح تفرّق سیاسی، مبانی نظری نومنطقه‌گرایی را چارچوب مدیریت و حکمروایی مناطق کلانشهری مورد تحلیل قرار داده است. عسکری و کاظمیان (۱۳۸۵) در مقاله‌ای دیگر با عنوان «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور»، ضمن بر شمردن ضعف در سرمایه فکری این حوزه، نقص در لایه‌های مدیریتی افق/ فضایی کشور، دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات سیاسی کشور را مهمترین دشواری‌ها، در مسیر مدیریت مجموعه شهری کشور دانسته است. محققان دیگری نیز همچون صرافی و محمدی (۱۳۸۹)، صرافی و تورانیان (۱۳۸۳)، لاله پور و سرور (۱۳۹۰)، نصیری، سرور و اسماعیل‌زاده (۱۳۸۷)، آخوندی و برک‌پور (۱۳۸۹)، بصیرت و همکاران (۱۳۹۱)، پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸۴)، مشکینی و رحیمی (۱۳۹۲) از زوایای مختلف حکمروایی کلانشهری را با توجه به مقیاس منطقه‌ای آن مورد تحلیل یا اشاره قرار داده‌اند.

روش پژوهش

این پژوهش از نظر ماهیت و روش تحقیق در شمار پژوهش‌های توصیفی – تحلیلی[2] و از نظر نوع پژوهش‌های کاربردی است. در واقع ترسیم چشم‌انداز و تدوین نظام حاکمیت منطقه کلانشهری مشهد، محصول رویکردی تطبیقی است که در چارچوبی کیفی و به کمک رهیافت‌هایی چون استدلال عقلانی – قیاسی انجام خواهد پذیرفت. رویکرد مورد استفاده در این پژوهش «تحلیل داده‌های ثانویه[3]» خواهد بود که در سه فاز داده‌یابی[4]، ارزیابی[5] و تدقیق اطلاعات[6]منابعی همچون «مطالعات تطبیقی طراحی چشم‌انداز در مناطق کلانشهری، تحلیل اسنادی چشم‌اندازهای موجود در مقیاس ملی (طرح آمایش سرزمین(ستیران) (۱۳۵۵)، طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی(۱۳۶۲)، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، سیاست‌های کلی برنامه چهارم (۱۳۸۸) و پنجم توسعه (۱۳۹۲)، طرح کالبد ملی (۱۳۷۵))، در مقیاس منطقه‌ای طرح‌هایی همچون طرح آمایش استان خراسان (۱۳۷۱)، طرح کالبد ملی خراسان (۱۳۸۵)، نظریه پایه توسعه و راهبردهای آمایش سرزمین استان خراسان رضوی(۱۳۸۵)، و در مقیاس محلی همچون طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه مشهد (۱۳۸۴)، طرح مجموعه شهری مشهد (۱۳۹۰)، چشم‌انداز و الگوی عمومی توسعه و عمران کلانشهر مشهد (۱۳۸۶)، چشم‌انداز شهرداری مشهد (چشم‌انداز و استراتژی شهر مقدس در افق ۱۴۰۴)، همچنین تحلیل‌های تلفیقی و استراتژیک انجام شده در منطقه کلانشهری مشهد صورت خواهد گرفت. ابزارهای جمع آوری اطلاعات در این پژوهش مطالعات اسنادی (بررسی نظریه حکمروایی مناطق کلانشهری و اصول طراحی چشم‌انداز) و نیز مطالعات میدانی (مصاحبه‌های فردی و جمعی با ذینفوذان اداره و برنامه‌ریزی توسعه منطقه کلانشهری مشهد همچون برخی از شهرداران و یا معاونین شهرداری‌های واقع در منطقه کلانشهری مشهد و کارشناسان فنی استانداری) خواهد بود. مدل تحلیلی ترسیم چشم‌انداز نظام حکمروایی قلمرویی– فضایی منطقه کلانشهری مشهد به شرح نمودار شماره ۱ خواهد بود.

1 .Descriptive-Analytical Method

2. Secondary Analysis
3. Locate the Data
4. Evaluate the Data
5. Verify the Data

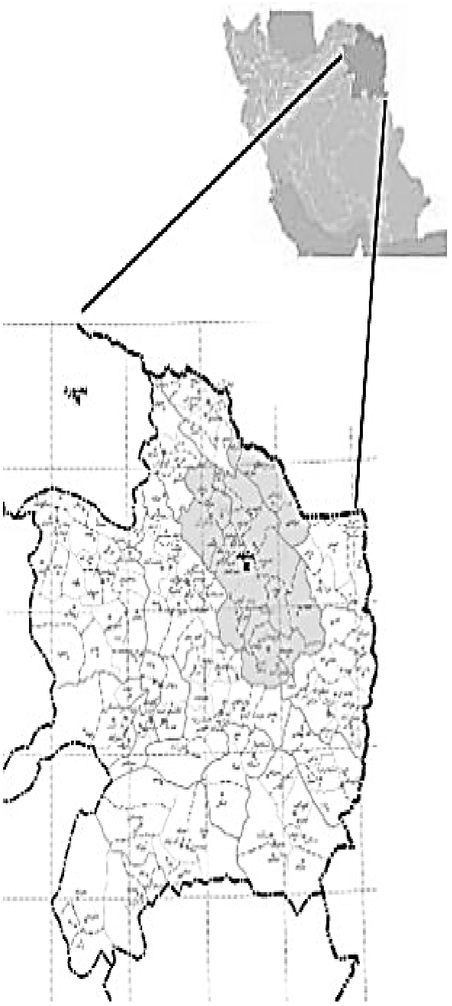


نمودار ۱. مدل تحلیلی ترسیم چشم‌انداز نظام حکمروایی قلمرویی- فضایی منطقه کلانشهری مشهد

معرفی منطقه کلانشهری مشهد

کلانشهر مذهبی مشهد بزرگترین کانون جمعیتی شرق و شمال شرق ایران به عنوان دومین کلانشهر مذهبی جهان از سوی مرکز متروپلیس جهانی (پیله ور، ۱۳۸۳: ۱۰۴)، در طرح کالبدی ملی ایران از نقش و جایگاهی فرامنطقه‌ای به عنوان «مرکز منطقه‌ای شمال شرق ایران» برخوردار است (جمشیدی، ۱۳۸۶). به دلیل رشد و توسعه شدید این شهر و تغییرات بنیادین شهر پس از انقلاب، جنگ تحمیلی و هجوم مهاجران افغانی به ایران و بویژه شهر مشهد و نیز افزایش مهاجرت‌های روستا شهری، این شهر در سال ۱۳۶۵ با نرخ رشد جمعیتی سالانه ۸/۱۶ ٪ و با جمعیتی بالغ بر یک میلیون و چهارصد هزار نفر مواجه شد و وسعت آن از ۳۳ کیلومتر مربع به حدود ۲۲۰ کیلومتر مربع افزایش یافت و در نهایت در سال ۱۳۹۲ به ۲۸۸/۶ کیلومتر مربع رسید (مرکز آمار و اطلاعات شهرداری مشهد، ۱۳۹۲). منطقهٔ کلانشهری مشهد منتج از مطالعات «طرح توسعه و عمران ناحیه خراسان» (مصوب ۱۳۸۲ شورای عالی شهرسازی و معماری) مشتمل بر ۹ شهر موجود، دو شهر جدید (گلبهار و بینالود)، ۸ شهر پیشنهادی تا افق ۱۴۰۵ و تعداد ۶۵۳ آبادی است که در سال ۱۳۹۰ و برای افق زمانی سال ۱۴۰۵ به تصویب رسید (طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۹۱). این محدوده با وسعتی معادل ۱۱۳۲۱ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر ۳ میلیون نفر جمعیت بیش از

۱۲ درصد مساحت استان خراسان رضوی را در بر می‌گیرد (مهدیزاده، ۱۳۸۵) و کلانشهر مشهد به عنوان مرکز هندسی این منطقه در حدود ۸۳ درصد از کل جمعیت منطقه را در خود جای داده است (خلاصه گزارش طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۸). منطقه فوق در حال حاضر متشکل از ۴ شهرستان، بیش از ۱۴ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۲۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است.



عنوان		رقم	توضیحات
جمعیت (۱۳۸۵)	ساکن	۳۰۰۴۹۴۵	۹۶/۷ درصد جمعیت ناحیه
	بهره‌بردار (گردشگر)	۱۵۰۰۰۰۰۰	دومین شهر مذهبی جهان اسلام
جمعیت (۱۴۰۵)	ساکن	۴۶۹۵۰۰۰	-
	بهره‌بردار (گردشگر)	۲۵۰۰۰۰۰۰	با توجه به ظرفیت‌سنجی کلانشهر و مجموعه شهری
جمعیت مشهد (شهر مرکزی)	۱۳۸۵	۲۵۴۲۸۳۷	۸۴/۶ درصد جمعیت مجموعه شهری مشهد
	۱۴۰۵	۳۸۵۶۰۰۰	۸۲/۱ درصد جمعیت مجموعه شهری مشهد
مساحت		۱۱۳۲۱ کیلومتر مربع	۵۵ درصد ناحیه
حوزه تقسیمات اداری		۱۸ دهستان (۸ بخش)	واقع در چهار شهرستان مشهد (بخش مرکزی، رضویه و احمدآباد)، بینالود (بخش طرقبه و شاندیز) و بخش‌هایی از چناران (بخش مرکزی و گلبهار) و فریمان (بخش مرکزی)
شهرهای موجود		۹	مشهد، چناران، شاندیز، طرقبه، رضویه، ملک‌آباد، فریمان، فرهادگرد، گلمکان
شهرهای جدید		۲	گلبهار و بینالود
شهرهای پیشنهادی		۸	سیدآباد، سنگبست، جیم‌آباد، کنویست، نریمانی، طوس، فرفی، دیزباد
شهرک‌های صنعتی موجود		۹	طوس، بینالود، چناران، چرم‌شهر، ماشین‌سازی، کاویان، صنعتی مشهد، چهارطاقی و فناوری غذایی
شهرک‌های صنعتی پیشنهادی		۶	-
تعداد آبادی (دارای جمعیت)		۶۵۳	۶۹/۶ درصد آبادی‌های ناحیه (۹۳۸ آبادی دارای سکنه)
تراکم جمعیت (کیلومتر مربع)		۲۶۵ نفر	ناحیه ۱۵۵ نفر ـ کشور ۳۶ نفر

جدول۱ و نقشه ۱ . مشخصات عمومی و موقعیت مجموعه شهری مشهد در استان خراسان رضوی

مأخذ: نگارنده، ۱۳۹۳ (استخراج از چکیده مطالعات طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۹)

بحث و تحلیل یافته‌ها

تحلیل استراتژیک و تلفیقی از منطقه کلانشهری مشهد

این بخش از پژوهش مشتمل بر تحلیلی تلفیقی/ استراتژیک و فشرده از ابعاد تفرّق در منطقه کلانشهری مشهد منتج از دو دسته اطلاعات شناختی – میدانی و شناختی– اسنادی است. که در جدول شماره ۲ و ۳ آمده است.

جدول شماره ۲. تحلیل تلفیقی راهبردی از محیط بیرونی(فرصتها و تهدیدات) در مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلانشهری مشهد

		محیط بیرونی(فرصتها)	محیط بیرونی(تهدیدها)
سطح ملی	قلمروها	۱- توجه مستمر سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزیان ایران به موضوع محدوده‌ها و قلمروهای مجموعه شهری کشور در یک دهه اخیر (از ۱۳۷۴ به بعد) در قالب مصوبات هیئت وزیران(۱۳۷۴، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۴) و رسمیت یافتن حوزه مناطق کلانشهری در قالب تهیه طرح‌های مجموعه شهری	۱- دوگانگی و به تعبری ابهام در سطح بندی «نقطه‌ها» و «پهنه‌ها» در تقسیمات کشوری ۲-عدم انطابق تقسیمات سیاسی با سازمان فضایی مناطق عملکردی کلانشهری ۳-رسمیت نداشتن قلمرو مجموعه شهری در قوانین مربوط به تقسیمات سیاسی و مدیریتی(مثلاً تغیر عنوان مجموعه شهری مشهد به منطقه عمومی مشهد در سال ۱۳۸۳ هیئت وزیران) ۴- تعدد و تفرّق قلمروهای حکومتی(تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت شهری
	ساختارها و نهادها	۱-تأکید قانون اساسی ایران بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری کشور۲- توجه برنامه پنجساله پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰) به برخی راهبردهای منطقه‌گرایی در چارچوب طرح آمایش(فصل ششم، ماده ۱۸۳ و ۱۸۴)۳- تأکید برنامه پنجساله چهارم بر اجرای سند ملی امایش سرزمین(ماده ۷۲) ۳- توجه ویژه سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران بر تمرکز زدایی اداری- اجرایی(بند ۱۷) و افزایش تعادل‌های منطقه‌ای از طریق راهبرد آمایش سرزمین(بند ۱۹) ۴-استمرار سیاست‌های تمرکز زدایی دولت در سه برنامه پنجساله	۱- ناکارآمدی لایه‌های مدیریت افقی / فضایی/ محلی/ شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران۲-استقلال عمل دولت از جامعه، ناشی از استقلال مالی دولت به واسطه ذخایر نفتی و در نتیجه محدود شدن فضای فعالیت سازمانها و نهادهای عمومی و مردمی۳- عدم توافق در اجرای سیاست تمرکز زدایی و کاستن از حجم دولت ۴- فقدان سازمان‌های خصوصی نیرومند در تولید خدمات در سطح مجموعه‌های شهری ۵-فقدان نگرش و سنت منطقه‌گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری – اجرایی کشور ۶-عدم تثبت نگرش، اندیشه و عمل تعاونی و همکارانه بین نهادی۷- ضعف مبنی دانشی و نیز فقدان نگرش برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی – کالبدی در مقیاس مناطق کلانشهری ۸- حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط فی مابین۹- انحلال سازمان برنامه و بودجه و تقویت تمرکزگرایی
منابع	برنامه‌ها و طرح‌ها	۱-رسمیت یافتن برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری در قالب تهیه طرح مجموعه شهری مشهد و کلانشهرها(۱۳۷۴) ۲-تأکید قانون برنامه پنجساله چهارم بر تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای و ایجاد نهادمنطقه‌ای ۳- تأکید بر بازنگری در تقسیمات کشوری با جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مدیریت محلی	۱- بی توجهی اغلب برنامه‌های ملی به شکل گیری مجموعه شهری مشهد و ضروروت اتخاذ سازوکارهای مناسب برای اداره آن. ۲-ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی – پژوهشی ۳-ناهماهنگی برنامه‌ها و طرح‌های فرادست در سطوح مختلف همچون همچون طرح آمایش سرزمین و طرح کالبد ملی در ارتباط با منطقه کلانشهری مشهد ۴- فقدان تجربه برنامه‌ریزی و مدیریت موفق به عنوان الگو در مقیاس مناطق کلانشهری در ایران
	قوانین و مقررات	۱- نگاه متمایز به برنامه‌ریزی مشهد از ابتدای دوره قانونگذاری در کشور ۲-گرایش به شکل گیری ساختار قانونی متمایز در اداره کلانشهرها	۱-عدم انسجام و نفقدان نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت توسعه شهری در مجموعه‌های شهری۲- گرایش یه حجم افزایی قوانین ومقررات شهرسازی و کنترل توسعه شهری۳- عدم التزام به اجرای قانون
	منابع مالی	۱-ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلانشهری مشهد برای تأمین منابع درآمدی نظام مدیریت منطقه ۲-تخصیص اعتبارات منطقه‌ای(بر اساس قانون برنامه دوم و سوم و چهارم) و ۳- شکل گیری خزانه معین استان	۱-نامشخص بودن روابط مالی دولت مرکزی با شهرداری‌ها و مبهم بودن سیاست‌های کلان در این زمینه ۲- نگرش به نظام مالی درآمدی شهرداری‌ها به صورت انتزاعی، مجرد و خارج از ساختار اداره کلان کشور

جدول شماره ۳. تحلیل تلفیقی- راهبردی از محیط درونی در مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلانشهری مشهد، (منبع: نگارنده)

		محیط دورنی(نقاط قوت)	محیط درونی(نقاط ضعف)
سطح محلی	قلمروها	۱- ویژگی منحصر به فرد مذهبی، تاریخی، فرهنگی و جمعیتی منطقه کلانشــهر مشــهد۲- اختصــاص بیش از ۵۰ در صد ارا ضی شهری به آ ستان قدس رضــوی و ســهولت تعامل با این مجموعه در تدوین طرح‌های فرا شهری۳-تعیین قلمرو مجموعه شهری م شهد و به ر سمیت شناختن آن در شورای عالی شهرسازی و معماری و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری	۱-تداخل قلمروهای ســیاســی و مدیریتی در منطقه کلانشــهری مشــهد ۲-افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به تبع ان افزایش تعداد نهادهای تصــمیم‌گیر۴- عدم شــفافیت اطلاعات مالکییت سازمان زمین و مسکن، راه و شهرسازی، منابع طبیعی، اوقاف، و امور خیر یه و آســـتان قدس و در نتیجه واگرایی ۵- تقســـیم بندی‌های متعدد و متفاوت طرح‌های و برنامه‌های توسعه همچون طرح جامع، طرح تو سعه و عمران مجموعه شهری و کلان شهری مشهد، منطقه بندی شهرداری کلانشهر مشهد
	ساختارها و نهادها	۱-وجود دغدغه‌های ناشــی از افتراق مدیریتی در اداره کلان شهر م شهد و حوزه‌های بلافـصل پیرامونی و رشـــد انگیزه‌های توســـعه منطقه‌ای در مدیران ن‌هاد های دولتی، عمومی و غیر دولتی ۲- پیگیری طرح‌های مدیریت یکپارچه۲- شکل گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرادست و همچنین تشـــکل‌های غیر دولتی۳- حضـــور نهاد کلیدی و اثرگذار آســـتان قدس با نقش منطقه‌ای، ملی و فراملی به عنوان توانم ندترین ســـاز مان غیردولتی در پیشـبرد سـیاسـت‌های توسـعه پایدار منطقه کلانشهری مشهد	۱- تفرّق سیا سی میان شهرداری م شهد، آ ستان قدس ر ضوی و استانداری بخش خصوصی در فرایند توسعه در منطقه کلانشهری ۲- فقدان سازوکارهای نهادی برای اداره کلان شهرم شهد به دلیل عدم انطباق ن سبی آن با ا ستان خرا سان ر ضوی۲- سطح حداقل همکاری و تشــریک مســاعی بین عوامل موثر در اداره منطقه کلان شهری م شهد٬بخ شی حکومتی، عمومی، غیر دولتی، بخش خصوصی، افراد و اصناف) ۳-ضعف مکانیزم‌های مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اجرا۴- ضعف در زیر ساخت‌های اسا سی بویژه در حوزه انرژی و ارتباطات در منطقه کلانشــهری مشــهد۵- عدم تعادل و تباینات گســترده محدوده کلانشــهر مشــهد با حوزه‌های پیرامونی
منابع	برنامه‌ها و طرح‌ها	۱- تأکید طرح کالبدی منطقه خراسـان، بر توسـعه منطقه‌ای متوازن شـــمال شـــرق و ضـــرورت تهیه و اجرای طرح مجموعه شهری م شهد ۲- توجه سند ملی تو سعه ا ستان خرا سان ر ضوی و طرح آمایش استان خراسان رضوی به منطقه‌گرایی نقش آفرینی کلانشـــهر مشـــهد به عنوان موتور توســـعه۴- تهیه و تصـویب طرح مجموعه شـهری مشـهد در شـورای عالی شهر سازی و معماری و پیشنهاد تأسیس نهاد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن	۱-فقدان مکانیزم‌های بازنگری و تجدید نظر در طرح‌های توســعه شهری و مجموعه شهری۲- بی اعتنایی طرح‌های تو سعه شهری در مقیاس‌های خردتر به طرح مجموعه شــهری مشــهد مشــخص نبودن نظام برنامه‌ریزی فضـــایی طرح‌ها و برنامه‌های توســـعه در منطقه کلانشهری مشهد همچون طرح جامع مهرازان، طرح طرح ناحیه شـــهری مشـــهد، طرح مجموعه شـــهری مشـــهد ۵- تعامل ضــعیف و بخشـــی گرایانه و جزیرهای اضـــلاع مهم مدیریتی در منطقه کلانشهری مشهد (شهرداری، استانداری، آستان قدس)در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه با یکدیگر
	قوانین و مقررات	۱-وجود مقررات خـاص در حوزه برنـامـه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان شهری م شهد ۲- همرا ستایی برخی قوانین موجود در طرح‌های توســعه در شــهر مشـهد همچون سـند چشـم‌انداز توسـعه کلانشـهر مشهد ۳-توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری	۱-محدود شـــدن قوانین خاص مربوط به برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلانشهری مشهد به مصوبات هیئت وزیران و نارسایی آن در مقام اجرا ۲-تبدیل قوانین و مقررات به ابزارهای تأمین منابع درآمدی شهرداری و فرمانداریها در منطقه کلانشهری مشهد
	منابع مالی	ظرفیت مالی منا سب شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری م‌شهد ن‌سبت به شهرداری‌های دیگر در استان و پهنه شمال شرق ایران	۱-عدم تعادل در ســرانه درآمدی شـــهرداری‌های واقع در منطقه کلانشهری مشهد و دیگر شهرداری‌های منطقه ۲-وابستگی شدید شهرداریها به درآمدیها ناپایدار و ناسالم درآمدهای

حوزه شناختی – میدانی و با در نظر داشتن رویکرد نخبه‌گرا در برابر رویکرد کثرت‌گرا، از طریق انجام مصاحبه‌های ساختار یافته رویکرد نخبگان و گروه‌های اثرگذار در طراحی چشم‌انداز مورد توجه قرار گیرد. در همین چارچوب مدیران ارشد، معاونین یا کارشناسان سازمان‌های دولتی عمده (استانداری، فرمانداری)، بخش عمومی (شهرداران، معاونین یا کارشناسانی از شهرداری‌ها و همچنین برخی اعضای شوراهای شهری در منطقه کلانشهری مشهد)، دانشگاهیان (دانشگاه فردوسی، دانشگاه آزاد و دانشگاه بین‌المللی امام رضا(ع)) و همچنین برخی کارشناسان آستان قدس رضوی به عنوان بزرگترین سازمان غیردولتی و غیرخصوصی منطقه کلانشهری مشهد، به عنوان مرجع دریافت دیدگاه‌ها و راه‌حل‌ها در خصوص ساخت و نظام حکمروایی در منطقه کلانشهری مشهد انتخاب گردید. در این بخش و بر اساس مطالعات شناختی بدست آمده، مولفه‌های اصلی زمینه‌ساز تفرق سیاسی در حوزه «ساختارها و نهادها»، «قلمروهای فضایی» و «منابع پشتیبان» در قلمرو منطقه کلانشهری شهری مشهد با رویکردی استراتژیک و در دو مقیاس ملی و منطقه‌ای/ محلی مورد جمع بندی قرار گرفته است. هدف از بررسی «محیط خارجی» تهیه فهرستی محدود و مهم از فرصت‌هایی است که می‌تواند در سطح ملّی و در حوزه فوق‌الذکر به کاهش تفرق سیاسی در منطقه کلانشهری منجر شوند و می‌بایست تقویت شوند یا مجموعه عناصری که سبب گسترش تفرق و واگرایی می‌شود که باید اصلاح شده و یا برطرف شود. همچنین هدف از بررسی «محیط داخلی» نیز ارائه گزاره‌هایی محدود اما مهم از فرصت‌هایی نیازمند تقویت است که در داخل قلمرو حاکمیتی منطقه کلانشهری مشهد، می‌توانند تفرّق سیاسی این منطقه را کاهش دهند و یا برعکس مجموعه عناصر داخل قلمرو حاکمیتی منطقه که سبب گسترش تفرق و واگرایی می‌شود که باید اصلاح، محدود و یا حذف شوند که به اختصار در جداول(۴) و (۵) نشان داده شده‌اند.

تحلیلی بر سیاستهای راهبردی طرح‌های فرادست در طراحی چشم‌انداز منطقه کلانشهری مشهد

منطقه کلانشهری مشهد از محدوده‌های وسیع و پرجمعیت در ایران است. این منطقه در حالی ۰/۶۸ وسعت کشور و ۴ درصد جمعیت کشور را به خود اختصاص داده است (طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۷)، که در سال ۱۳۸۹ در حدود ۴/۷۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور به این منطقه اختصاص یافته (هفته نامه برنامه، ۱۳۹۰) و حجم قابل توجهی از این تولید یعنی حدود ۱۵ تا ۱۲ درصد به گردشگری زیارت اختصاص دارد (کمیسیون تلفیق طرح توسعه زیارت امام رضا، ۱۳۹۲). از این رو و با توجه به بُعد مهم منطقه‌ای و ملی خدمات رسانی این محدوده، پرداختن به سیاستهای راهبردی مندرج در اسناد مصوب فرادست ملی و منطقه‌ای بخش مهمی از فرایند چشم‌اندازسازی و طراحی افق توسعه برای این محدوده محسوب می شود.

مُلهم از رویکرد سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران(۱۴۰۴-۱۳۸۴) به عنوان بالاترین مرجع و سند چشم‌اندازسازی، «کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه جمعی» به عنوان راهکاری اساسی در پیشرفت کشور در افق طرح اعلام شده است (سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران(۱۳۸۴)). بدیهی است این دو سیاست مهم این چشم‌انداز، یعنی تأکید بر «اقدامات برنامه‌ریزی شده مدبرانه و مبتنی بر خرد جمعی» و نیز «متکی بر مقتضیات مکانی» جهت تحقق عدالت اجتماعی، سرمایه اجتماعی، توزیع مناسب درآمد، محیط زیست مطلوب، انگاره ای راهبردی است که باید در روح و فرایند چشم‌انداز منطقه کلانشهری مشهد مورد توجه جدی قرار گیرد. از جمله طرح‌های فرادست دیگر که همزمان با سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران تدوین شد؛ و می تواند در مسیر چشم‌اندازسازی در منطقه کلانشهری مشهد مورد توجه قرار گیرد؛ برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) است که به طور خاص، بر استفاده ی مناسب از قابلیت و توان کلانشهرها، در جهت تقویت نقش فراملی و ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور، از طریق تقویت مدیریت توسعه، برنامه‌ریزی و اجرا در این شهرها، تعیین حوزه عملکرد فراملی و بین‌المللی هر یک و انتقال همزمان وظایف ملی و منطقه‌ای آن‌ها به سایر شهرها تأکید خاص شده بود. از سوی دیگر، تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، و حذف یا ادغام مدیریتهای موازی با هدف افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمات رسانی به مردم(بند ۱۶ و ۱۷)، توانمند سازی بخش خصوصی و تعاونی و کاهش تصدی دولت و حضور آنان در قلمرو امور حاکمیتی(بند ۴۳) به مثابه سیاستهای بستر ساز و تسهیل کننده زمینه‌های تحقق حکمروایی در مناطق کلانشهری در این این گونه مناطق تلقی می شود. گسترش و تعمیق مشارکت عمومی(بند ۱۸)، توجه خاص به سیاستهای آمایش سرزمین همچون افزایش کارایی اقتصادی، حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمینی، گسترش عدالت اجتماعی و ایجاد تعادلهای منطقه‌ای، حفظ محیط زیست، حفظ هویت اسلامی(بند ۱۹)، نیز از جمله سیاستهایی است که به گونه‌ای موثر می تواند به عنوان سیاستی راهبردی و موثر مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستگزاران در تحقق اصول حکمروایی (مدیریت و برنامه‌ریزی) مناطق کلانشهری بویژه منطقه کلانشهری مشهد قرار گیرد. برخلاف برنامه توسعه چهارم توسعه، در برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰) تنها در فصل توسعه منطقه‌ای بر تحقق تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین تأکید شده و ماده ۱۸۴ این برنامه پنجم «نظام ارزیابی راهبردی محیطی» را در سطوح ملی و منطقه‌ای و موضوعی با ۵ محور را مورد توجه قرار می دهد. موضوعی که می بایست در پی‌ریزی ساختار مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری و در تعامل با سازمان محیط زیست مورد توجه خاص قرار گیرد.

از جمله اسناد بالادستی و البته پرسابقه ایران در حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، طرح آمایش سرزمین (۱۳۵۵) است که شهر مشهد را به عنوان یکی از ۱۲ شهر اصلی کشور و یکی از ۵ پایتخت منطقه‌ای (شرق کشور) معرفی نموده و حتی پیشنهاد انتقال بخشی از خدمات ملی به شهر مشهد را نیز مطرح نموده است. در این طرح با تأکید ویژه بر نقش آستان قدس رضوی در مدیریت و برنامه‌ریزی این کلانشهر، تعامل نظام مدیریت و برنامه‌ریزی این شهر را با مجموعه آستان قدس، از جمله الزامات توسعه پایدار بر شمرده است.

از جمله اسناد فرادست دیگر با رویکرد تخصصی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، سند بازنگری شده آمایش سرزمین(۱۳۸۳) از سوی سازمان برنامه و بودجه است که در آن بر جهت‌گیری عملکردی شهر مشهد به عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به عنوان مراکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی و یا عملکردی خاص تأکید شده است. در طرح آمایش استان خراسان (۱۳۷۱) به عنوان سطح منطقه‌ای آمایش در حوزه شمال شرق، نیز کلانشهر مشهد به عنوان مرکز سطح یک خدمات مورد توجه قرار گرفته و در این طرح تقویت خدمات پزشکی، فنی و بازرگانی با عملکرد فرا استانی را از جمله سیاستهای محوری توسعه قلمداد نموده است. همراستا با طرح آمایش خراسان، «نظریه پایه توسعه استان» (۱۳۸۳) از جمله اسناد فرادستی و سیاستگزاری محلی است که بر آمایش درونی و تقویت کلانشهر مشهد با گسترش حوزه‌ی نفوذ آن به عنوان مرکز ارتباطی با حوزه‌های فراملی و تجهیز آن به خدمات و امکانات پیشرفته در جهت پاسخ به تقاضاهای کشورهای حوزه‌ی آسیای مرکزی توجه ویژه داشته و یکی از اهداف کلان برنامه‌ریزی در این منطقه را افزایش امکانات، تجهیزات و تسهیلات بازرگانی برای ترانزیت کالا، مسافر و انرژی اعلام نموده و کلانشهر مشهد به عنوان یکی از مراکز ملی تخلیه کالا تعیین شده است. در طرح کالبدی ملی (۱۳۷۵) کلانشهر مشهد به عنوان مرکز منطقه‌ی شمال شرق و یکی از ۱۰ مرکز فرامنطقه‌ای کشور معرفی شده است. در طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی (۱۳۶۲) به عنوان یکی از طرح‌های توسعه منطقه‌ای ایران پس از انقلاب اسلامی، مشهد به عنوان یکی از ۱۰ شهر اصلی کشور و یکی از ۵ مرکز کلان منطقه‌ای بازشناخته شده و تقویت نقش مشهد به عنوان مرکز صنعتی و خدماتی سطح یک پیشنهاد شده است. در همین چارچوب در طرح ناحیه مشهد (۱۳۸۴) کلانشهر مشهد به عنوان مهمترین شهر مذهبی کشور با عملکرد فراملی معرفی شده که پس از تهران، دومین کلانشهر ایران و قطب توسعه در شرق کشور محسوب می شود که می تواند از طریق حوزه شهری و مجموعه شهری به عنوان کانون و محرک توسعه در مقیاس ملی و فراملی تبدیل شود. در طرح مجموعه شهری مشهد(۱۳۸۸) به عنوان یکی از موخرترین طرح‌های توسعه در حوزه مورد مطالعه، کلانشهر مشهد به عنوان مرکز مجموعه شهری مشهد معرفی شده و ضمن تأکید بر ارتقای نقش و کارکرد سیاسی –اقتصادی کلانشهر مشهد در سطح منطقه‌ای، ملی و فراملی بر این باور است که از طریق ارائه خدمات و فعالیت‌های برتر کلانشهری (مراکز نوآوری، مراکز علمی و پژوهشی، هنری و...)، ایجاد و توسعهٔ صنایع دانش‌محور (مراکز فناوری، پارک‌های علم و فناوری و...) توسعه و گسترش حمل ونقل عمومی پایدار، توسعه فناوری استفاده از انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر، بهبود کیفیت محیطزیست و گسترش فضاهای سبز و باز در حوزه کلانشهر، توسعه و بهبود مدیریت بحران، زمینه‌های تحقق توسعه متوازن، پایدار و همه جانبه را در کل منطقه فراهم می سازد. همچنین چشم‌انداز و استراتژی شهر مقدس مشهد در افق ۱۴۰۴ نیز طرحی است که توسط شهرداری مشهد در سال ۱۳۸۳ و با هدف ترسیم یک چشم‌انداز نهادی مشتمل بر شش مولفه «زیارتی- سیاحتی و مذهبی»، «آرامش دهنده»، «فرح بخش»، ، «با اقتصاد خدماتی برتر»، «مبتنی بر صنایع فناورانه»، و «با امنیت مناسب در کلاس جهانی» معرفی شده است. مجموعه اسناد نشان می‌دهد که یک تمایل و اراده جمعی به داشتن نگاهی فراکلانشهری به شهر مشهد و حوزه‌های پیرامونی آن در تنظیم اسناد و طرح‌های توسعه در مقیاس‌های مختلف وجود داشته است. با این وجود نوع و زوایه و مقیاس نگرش این طرح‌ها به توسعه این منطقه مهم به دلیل فقدان یک چشم‌انداز کلان و مورد وفاق همه کنشگران منطقه، به چندصدایی ناموثر بدل شده است.

بیانیه مأموریت و بیانیه چشم‌انداز نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

بیانیه مأموریت نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

بیانیه مأموریت و چشم‌انداز نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد، متأثر از سه مولفه اصلی اثرگذار یعنی مطالعات نظری در باب مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق کلانشهری و مطالعات شناختی از رویه‌های موجود و نیز تحلیل اسنادی طرح‌های فرادست پشتیبان و همچنین آراء کنشگران موثر در اداره منطقه کلانشهری مشهد که در نهایت به تحلیل استراتژیک و تلفیقی از نقاط قوت، ضعف، فرصتها و تهدیدات منتهی شد؛ تهیه و تنظیم شده است. بیانیه مأموریت نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد متأثر از محورهای اثر گذار زیر است:

الف) چرایی نظام حکمروایی (برنامه‌ریزی و مدیریت) منطقه کلانشهری مشهد

ضروری است تا نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد از طریق بکار گیری رویکردهای نوین منطقه‌گرایی کلانشهری و با هدف دستیابی به درکی مشترک و مورد وفاق از مدیریت و برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه‌ای، چند صدایی ناموثر مدیریت، برنامه‌ریزی، توسعه، عمران و ارائه خدمات را پایان دهد. در این نظام منطقه‌ای، می‌بایست از طریق تنظیم سازوکار هماهنگ‌ساز و همیاری دهنده، زمینه‌های تعامل مثبت میان تمام قلمروهای مدیریتی و حکومتی واقع در منطقه از یک سو و بین نهادها و عوامل موثر در سیاستگزاری و اجرا درون هر یک از قلمروها از سوی دیگر (نهادهای حاکمیتی، نهادهای دولتی اعم از استانی و شهرستانی، افراد، نهادها و موسسات بخش خصوصی، آستان قدس رضوی، و شهروندان) از سوی دیگر، نوعی وفاق جمعی پدید آورد. کاهش اثرات سوء تفرّق سیاستی و برنامه‌های در این منطقه پروسعت از طریق ایجاد نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای پویا (برنامه‌ریزی و اجرا، پایش مستمر) با هدف تحقق چشم‌انداز مشترک نیز تنها در سایه تحقق اتفاق نظرِ مشروعیت یافتهٔ سیاسی، حاصل خواهد شد. قطعا این ساختار می‌تواند با فعال‌تر ساختن اقتصاد ناشی از مقیاس، به اثربخش‌تر شدن و کارآمدی نظام خدمات رسانی منطقه کمک شایان توجهی نماید. در چارچوب نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد بسیاری از خدمات با ماهیتی منطقه‌ای همچون نظام کاربری اراضی زمین، محیط زیست، ساختار حمل و نقل- که در وضع موجود بسیاری از مدیریت‌های محلی توان یا تمایلی به ورود به آن را ندارند- موثرتر، عادلانه‌تر و برنامه‌ریزی شده‌تر توزیع خواهد شد.

این نظام مدیریت و برنامه‌ریزی جامع شهر- منطقه‌ای خواهد توانست از طریق بازتوزیع عادلانه رشد و توسعه و در نتیجه درآمد در کل منطقه، نابرابری‌های موجود، چه میان مناطق شهری کلانشهر مشهد و یا میان کلانشهر مشهد و دیگر حوزه‌های پیرامونی منطقه را- که محصول چندین دهه بکارگیری رویکردهای تمرکزگرایانه است کاهش دهد و در اثنای آن هویت و کارکرد منطقه‌ای مبتنی بر اقتصاد زیارت و گرشگری، صنعت با جهت‌گیری صادراتی و دانش بنیان و گردشگری درمان را شکل داده و زمینه‌ساز ظهور «منطقه کلانشهری رضوی» در حوزه شمال شرق ایران گردد.

ب) ارزش‌های بنیادین مورد تأکید درحکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

رویکرد مورد استفاده در تنظیم ساز وکار حکمروایی در منطقه کلانشهری و با توجه به ارزش‌های ذاتی و منحصر به فرد این منطقه کلانشهری در ایران و جهان اسلام می‌بایست متکی بر رویه مدیریتی مبتنی بر ارزشها[1] (MBV) باشد. در این رویکرد برخلاف «رویه‌های مدیریتی مبتنی به هدف»[2](MBO) یا «رویکرد مدیریتی معطوف به دستور العمل»[3](MBI)، پایه برنامه‌ریزی‌ها و سازماندهی‌ها، ارزش‌هایی است که در برابر موج تحولات پابرجاتر و پایدارتر باشند. این ارزش‌ها می‌تواند ارزش‌های اعتقادی باشد یا ارزش‌های ملی، یا ارزش‌های هنری- تاریخی در یک شهر. آنگاه که چارچوب نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مبتنی بر این ارزشها بنیان نهاده شد و چشم‌انداز توسعه مبتنی بر درک فضایی جامعی تهیه گردید و بر اساس چشم‌انداز اهداف راهبردی تنظیم شد؛ بر اساس این ارزشهاست که مدیران منطقه کلانشهری می‌بایست با آماج قرار دادن ارزش‌های فوق، راهبردها و استراتژیها را به سمت تحقق اهداف خرد و کلان هدایت کنند:

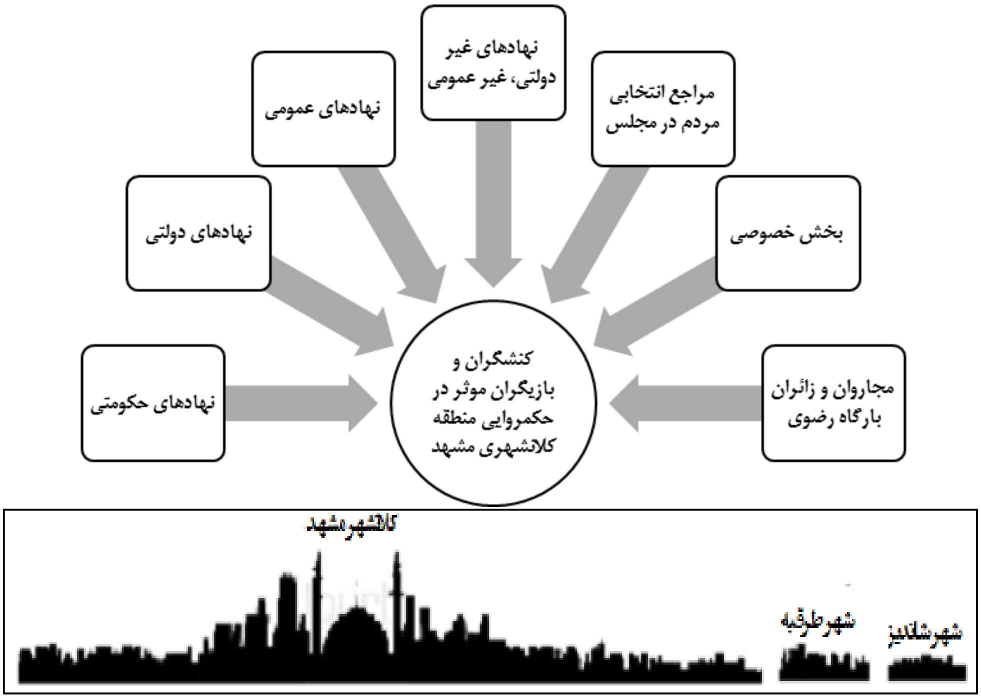
- ✓ **اصل ارزشی اول**: نگین بی بدیل بارگاه رضوی در مرکز عملکردی، هویتی و هندسی منطقه کلانشهری مشهد، منشأ بارزترین نمادهای ارزشی در این منطقه است. با این وجود تحقق توسعه پایدار منطقه کلانشهری مشهد، محصول آموزش، ترویج و ارتقاء ارزش‌های اخلاقی، زیست محیطی، اجتماعی، فرهنگی- ادبی و تاریخی در گستره این منطقه مهم در کنار توجه به ارزش‌های اعتقادی و مذهبی در این منطقه است.
- ✓ **اصل ارزشی دوم:** حیات طیبه به عنوان حیات آرمان شهری ایرانی اسلامی در این منطقه جز با رعایت اخلاق، عدالت، دینداری، خدمت رسانی صدقانه، سلامت مالی، امانتداری، شایسته سالاری در کل منطقه و از طریق همه ذینفعان محقق نخواهد شد.
- ✓ **اصل ارزشی سوم**: حفظ منافع تمام ذینفعان در منطقه کلانشهری مشهد در گرو تأمین منافع تمام ذینفعان و منطبق بر یک وفاق جمعی در این منطقه است. اقدامات ضدمنطقه‌گرایی هر کدام از نهادهای عمومی، حاکمیتی، خصوصی، دولتی و افراد و گروهها در این راستا، نوعی فرصت طلبی نهادی و ادامه رویه‌های ناپسند پیشین است و باید با سازوکاری قانونی رفع شود.
- ✓ **اصل ارزشی چهارم:** مسیر پیشرفت پایدار منطقه کلانشهری مشهد تنها از طریق کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه مبتنی بر خرد جمعی، نوآوری، دانش محوری، کارآفرینی، توسعه متوازن، درون‌زا و امکان‌پذیر است.
- ✓ **اصل ارزشی پنجم**: پاسخگوبودن مدیران، شهروندمداری، تکریم، اعتمادسازی، جلب حداکثری مشارکت شهروندان و زائران در منطقه کلانشهری مشهد زمینه‌ساز تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی در کل منطقه خواهد بود.

---

1. Manamement by Values
2. Management by Instructions
3. Management by Objectives

ج)کنشگران و بازیگران موثر در حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

تعدد، تکثر و تنوع منابع و اهرم‌های قدرت در منطقه کلانشهری مشهد، همچون منابع قدرت یکی از ویژگی‌ها و وجوه پر اهمیتی است که شناخت آنها در تنظیم روابط همکاری، هماهنگی میان آنها و ترتیب بندی سازوکار و ساختار حکمروایی منطقه کلانشهری جایگاهی برجسته و اجتناب ناپذیر دارد. عمده نهادهای مهم، تصمیم‌گیر و سیاستگزاری در منطقه کلانشهری مشهد به شرح زیر است:



نمودار شماره ۲. کنشگران و بازیگران موثر در حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

جدول شماره ۳. شرح تفصیلی کنشگران و بازیگران موثر در حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد(منبع: نگارنده)

نهادها و مراجع ذینفوذ	شرح تفصیلی کنشگران و بازیگران اثرگذار در حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد
نهادهای حکومتی و انقلابی	آستان قدس رضوی، دفاتر سیاستگزاری ائمه جمعه در منطقه کلانشهری مشهد، نماینده مجلس خبرگان رهبری در استان، نماینده ولی فقیه استان؛ بنیاد مستعضفان، سازمان اوقاف، فرماندهی نیروهای مسلح استان و دادستان استان
نهادهای دولتی	استانداری خراسان رضوی، ادارات کل، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها و دهداری‌ها
نهادهای غیر دولتی، غیر خصوصی	سازمان‌های مردم نهاد(NGO)
نهادهای عمومی	شهرداری‌ها، و اعضای شورای شهر و سازمان‌های ذیربط در منطقه کلانشهری
مراجع انتخابی مردم در مجلس	نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی در منطقه کلانشهری مشهد ، شورای عالی استانها؛ مجمع نمایندگان استان خراسان رضوی در منطقه کلانشهری مشهد
مراجع عظام تقلید و افتاء	دفاتر مراجع عظام در کلانشهر مشهد
بخش خصوصی	اصناف و سرمایه گذاران حقیقی وحقوقی داخلی و خارجی در منطقه کلانشهری مشهد
زائران و مجاوران بارگاه رضوی	خانواده‌های ساکن و زائر

د) رسالت اجرایی نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

نظام حکمروایی در منطقه کلانشهری مشهد مبتنی بر رویکرد فضایی و اقدامات راهبردی می بایست در گام نخست بر اصلاح ساختار نهادی حاکمیتی و ایجاد یک نظام حکمروایی دو سطحی (سطح سیاستگذاری کلان با رویکرد منطقه‌ای و سطح اجرا و نظارت با رویکرد محلی) با هدف چابک‌سازی، اثرپذیری و ارتقا خدمات رسانی به کل منطقه منطقه متمرکز شود. پشتوانه و ضمانت اثر بخشی این نوآوری سازمانی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در منطقه، پس از جلب نظر نمایندگان گروه‌های ذینفوذ، تصویب در مجلس شورای اسلامی باشد. در قالب ساختار سازمانی مصوب و مردم‌سالارانه می توان انتظار تحقق موارد زیر را داشت:

- ترسیم سند چشم‌انداز اجرایی توسعه پایدار در منطقه کلانشهری مشهد با مشارکت همه ذینفعان،
- طراحی سیاست‌های کلان توسعه، و ترسیم راهبردهای کلی و خرد تحقق پذیری چشم‌انداز،
- ارائه ساختار جدید برنامه‌ریزی کلان منطقه کلانشهری مشهد و بازترسیم روابط افق و عمودی طرح‌های توسعه،
- سیاستگزاری و تعیین چارچوب برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر توسعه اقتصادی پایدار، دانش بنیان و صادرات محور در منطقه کلانشهری مشهد
- ارزیابی و بازشناسی وضع موجود مسکن در کل منطقه کلانشهری، و سیاستگزاری، برنامه‌ریزی و آمایش و باز توزیع مسکن و ارتقا کیفیت سکونت در منطقه کلانشهری مشهد
- تصمیم سازی، سیاستگزاری، و تعیین چارچوب‌های برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت بر توسعه پایدار صنعت گردشگری و امکانات گذران اوقات فراغت
- سیاستگزاری، زمینه‌سازی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت درخصوص ایجاد حمل و نقل یکپارچه و پایدار در کل منطقه کلانشهری مشهد

بیانیه چشم‌انداز نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد

چشم‌انداز نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد به ترسیم تصویری مطلوب و مقدور از نظام حکمروایی (و نه حاکمیتی موازی و کم اثر وضع موجود) از منطقه کلانشهری مشهد می‌پردازد. بر این اساس، چشم‌انداز نظام حکمروایی مبتنی بر اصول و ارزش‌های مندرج در بیانیه چشم‌انداز منطقه کلانشهری مشهد به شرح زیر ترسیم شده است:

انتظار می‌رود در افق چشم‌انداز این منطقه کلانشهری مهم در شمال شرق ایران، نوعی منطق فراگیر و درکی عمومی از اجتماع منافع تمام بازیگران منطقه‌ای منطقه کلانشهری تحت چارچوبی قانونی، مردمسالارانه و متضمن منافع همه گروهها و نهادها پدیدار شود. در راستای شکل گیری رهبری واحد سرزمینی در منطقه کلانشهری مشهد، انتظار آن می‌رود که فهمی کلیت یابنده از منطقه به عنوان یک کل ارگانیک نیز شکل گرفته و با تقویت تمامی ارزش‌های مکانی حاکم و ارزشمند در منطقه کلانشهری اعم از ارزش‌های معنوی و مکتبی، - که در بالاترین سطح در بارگاه منور رضوی تبلور یافته-، ارزش‌های اجتماعی- اخلاقی، ارزش‌های فرهنگی، ارزش‌های تاریخی و ادبی، ارزش‌های زیست محیطی و ارزش‌های اقتصادی و... هویت کلان منطقه‌ای جدیدی با نام «منطقه کلانشهری رضوی» با مقیاس عملکردی فراتر از کلانشهر مشهد و فروتر از استان پر وسعت خراسان رضوی شکل بگیرد. به مدد این نوع ادراک از سوی کلیه عوامل و عناصر، و برآیند آن یعنی هویت یابی منطقه‌ای، منافع بلندمدت کل منطقه کلانشهری بر منافع گذرا، اندک و کوتاه مدت محلی مبتنی رقابت‌های گاهاً مخاصمه‌جویانه ترجیح داده می‌شود. بدیهی است توافق و التزام بر این دسته از منافع و خواستها تنها در قالب سند چشم‌انداز منطقه کلانشهری و مسیریابی واقع‌بینانه اهداف، سیاستها، منابع، و نیز بازبینی ساختارهای نهادی تحقق می‌یابد. بازتاب این نوع ادراک جدید منطقه‌ای از مدیریت و برنامه‌ریزی نوظهور، رسمیت یافتن نظام اداره و حاکمیت منطقه کلانشهری مشهد به عنوان یک سطح متمایز از دیگر سطوح ملی، استانی و محلی خواهد بود. سطوح حکمروایی جدید و متمایز که در منطقه کلانشهری مشهد شکل می‌گیرد در واقع محصول نوعی تجدید ساختار و بهینه سازی روابط قدرت، ساخت برنامه‌ریزی و وظایف و اختیارات و مسئولیتها میان و درون نهادها، سازمانها، خانواده‌ها و حتی زائران ست. در نتیجه این حرکت به سوی بازساخت، ضروری است برخی از کارکردهای سطوح سه گانه حاکمیتی و اجرایی (ملی، منطقه‌ای و محلی) به سطح منطقه‌ای جدید منتقل شده و کارکردهای جدیدی متناسب با اقتضائات محلی، ملی و جهانی در منطقه پدید آورد. منطقه کلانشهری مشهد در افق این چشم‌انداز از یک نظام حکمروایی منطقه‌ای برخوردار خواهد بود که شایسته و متناسب با پایتخت معنوی ایران است. در این نظام، هماهنگی عمودی بین سطوح ملی، منطقه‌ای، محلی، همکاری بین نهادهای حکومتی و همیاری بین نهادهای حکومتی، عمومی و بخش خصوصی، تشکلهای غیر دولتی، افراد و خانوادها در سیاست گذاری و تصمیم‌گیری به نحو مطلوب صورت می‌گیرد. این نظام حکمروایی، ضمن در پیش گرفتن رویکردی فضایی به فعالیتها، جمعیت و روابط افراد و گروهها در منطقه کلانشهری مشهد، از دید و بینش استراتژیک منطقه‌ای ویژه‌ای نیز برخوردار خواهد بود که به مدد فرایند چشم‌اندازسازی مشترک منطقه‌ای و به دنبال آن برنامه‌ریزی استراتژیک در این سطح حاصل می‌شود و راهنمای تصمیم‌گیری و اقدام کلیه بخش‌ها و نهادهای مؤثر در سطوح منطقه‌ای و محلی است، به گونه‌ای که کلیه تصمیمات و اقدامات در سطوح محلی

ترجمان اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌های منطقه‌ای خواهد بود. این نظام حکمروایی به دلیل مقیاس سرزمینی، علاوه بر ماهیت بین بخشی و بین سازمانی، واجد ویژگی بین قلمرویی نیز خواهد بود. به این معنی که کلیه قلمروهای مدیریت محلی (شهرداریها) و شوراهای موجود در آن با درک منافع منطقه‌ای حاصل از توافق بر چشم‌انداز مشترک در سیاستگزاری‌های توسعه با همدیگر هماهنگ و هم سو خواهند شد.

این نظام مدیریت و برنامه‌ریزی جدید سرزمینی در منطقه کلانشهری مشهد با تعامل سازنده دو سطح منطقه‌ای و محلی تحقق می‌یابد، به طوری که هم زمان علاوه برحفظ استقلال مدیریت‌های متعدد محلی، رویکرد یکپارچه منطقه‌ای (منطقه‌گرایی) را نیز برای کاستن از تفرّق سیاسی و چالش‌های محتوایی بکار خواهد بست. این نظام به عنوان برآیندکلیه نیروها و گروههای ذینفع و ذی نفوذ در اداره منطقه، به شیوه‌ای کاملا مردم سالارانه شکل خواهد گرفت و در قالب یک مرجع صلاحیتدار منطقه‌ای، زمام مدیریت، برنامه‌ریزی، سیاستگزاری و نظارت و کنترل را به دست خواهد گرفت. از این رو مشروعیت، شفافیت و پاسخگویی، تمرکز زدایی در عین تمرکزگرایی از عمده ویژگی‌های این نظام سرزمینی در منطقه کلانشهری به شمار می‌آید. با تکیه بر چنین ویژگی‌های ممتاز و منحصر بفرد، نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد توان لازم برای نمایندگی منافع منطقه‌ای را در برابر سطوح ملی و محلی نیز در اختیار خواهد داشت ومی تواند نماینده شاایسته ایران به عنوان یک منطقه کلانشهری نمونه در میزبانی مناسبات جهانی و منطقه‌ای همچون اجلاس جهانی آیسسکو در معرفی این کلانشهر به عنوان «پایتخت فرهنگی جهان اسلام در سال ۲۰۱۷» باشد. این نظام مدیریتی و سیاستگزاری جدید به مدد درک جایگاه و موقعیت منطقه‌ای(شمال شرق)، ملی، منطقه‌ای(خاورمیانه و جهان اسام)، محیط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مناسبی را برای زندگی، کار و جذب سرمایه گذاری‌های ملی و منطقه‌ای (بویژه از کشورهای حاشیه خلیج فارس) هر چه بیشتر فراهم میسازد. به این ترتیب:

در سطح جهان اسلام؛ نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد در افق این چشم‌انداز همسو و همراه با دیگر نظامهای حکمروایی مناطق کلانشهری پیشرفته و رو به توسعه خواهد بود.

در سطح منطقه‌ای؛ نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد در افق این چشم‌انداز پیشتاز و الگوی نظام‌های حکمروایی کلانشهرها بویژه مناطق کلانشهری مذهبی کشورهای منطقه خواهد بود.

در سطح ملی؛ نظام حکمروایی منطقه کلانشهری مشهد در افق این چشم‌انداز به عنوان سرمشق موفق برای دیگر نظامهای حکمروایی مناطق کلانشهری کشور مطرح خواهد گشت.

نتیجه گیری

طراحی چشم‌انداز و بیانیه مأموریت در مناطق کلانشهری مبتنی بر رویکرد حکمروایی قلمرویی- فضایی در منطقه کلانشهری مشهد تلاشی بود در جهت ترسیم چشم‌انداز یکپارچه سازی نظام سیاستگزاری‌ها در توسعه فضایی منطقه کلانشهری مشهد به مثابه چتری وحدت بخش که تمامی تریبون‌های سیاستگزاری منطقه‌ای- کلانشهری در این منطقه وسیع را یکصدا کند. این پژوهش در تحلیل شناختی – اسنادی و شناختی- میدانی به این نتیجه دست یافت که در فرایند تکثر و تعدد قلمروهای حکومتی و مدیریتی در منطقه کلانشهری مشهد طی دهه‌های اخیر سازوکاری برای هماهنگی، همکاری و همیاری میان نهادهای بخشی درون منطقه‌ای تدبیر نشده است. از دیگر سو تحلیل ساختاری- نهادی زمینه‌های تفرّق سیاسی این منطقه حکایت از این امر داشت علی رغم تأکید طرح‌های فرادست، حاکمیت این منطقه مبتنی بر رهیافت بخشی نگرانه، چه در درون هر یک از قلمروها و چه در کل گستره منطقه کلانشهری بین دو دسته عناصر حکومتی دولتی و حکومتی عمومی تقسیم شده و چشم‌انداز روشنی برای حضور دیگر بازیگران در حلقه حاکمیتی منطقه مشاهده نمی‌شود. مبتنی بر این ضرورت طرح واره «نظام حکمروایی منطقه کلانشهری رضوی» از طریق بکار گیری رویکردهای نوین منطقه‌گرایی کلانشهری و با هدف دستیابی به درکی مشترک و مورد وفاق از مدیریت و برنامه‌ریزی یکپارچه منطقه‌ای، که چند صدایی ناموثر مدیریت، برنامه‌ریزی، توسعه، عمران و ارائه خدمات را پایان دهد؛ مطرح گردید. از دیگر سو در تنظیم ساز وکار حکمروایی در منطقه کلانشهری و با توجه به ارزش‌های ذاتی و منحصر به فرد این منطقه کلانشهری در ایران و جهان اسلام پیشنهاد بکار گیری رویه مدیریتی مبتنی بر ارزشها[1] (MBV) و ضمن اشاره به هفت مرجع تصمیم‌گیر و سیاستگزاری در منطقه کلانشهری مشهد، نمایی از چشم‌انداز مطلوب و مقدور منطقه کلانشهری رضوی ترسیم گردید.

1. Manamement by Values

منابع

آخوندی، عباس؛ برک پور، ناصر. (۱۳۸۹). «راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه شهری تهران». مجله راهبرد.۵۷. صص ۳۲۴-۲۹۷.

آخوندی، عباس احمد؛ برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج؛ طاهرخانی، حبیب الله؛ بصیرت، ناصر؛ زرندی، گلزار. (۱۳۸۶). «حاکمیت شهر-منطقه تهران: چالش ها و روندها». فصلنامه هنرهای زیبا.۲۶.صص ۳۴-۲۲

اسدی، ایرج .(۱۳۸۳). «راهبرد منطقه گرایی در حکمروایی مناطق کلانشهری». فصلنامه مدیریت شهری.۳.صص ۴۵-۳۲

برک پور، ناصر؛ اسدی، ایرج. (۱۳۸۸). «مدیریت و حکمروایی شهری». تهران. انتشارات دانشگاه هنر

بصیرت، میثم؛ عزیزی، محمد مهدی؛ زبردست، اسفندیار؛ آخوندی، عباس.(۱۳۹۱). «فرصتها و چالشهای حکمروایی خوب در عصر جهانی شدن، مطالعه موردی تهران». مجله هنرهای زیبا.۱۷.صص ۱۶-۵

پوراحمد، احمد؛ پیله ور، علی اصغر، (۱۳۸۳)، «روند رشد و توسعه کلان شهرهای کشور(مطالعه موردی: شهر مشهد)»، مجله پژوهشهای جغرافیایی، شماره ۳۶، صص. ۱۲۲-۱۰۳.

حاجی پور، خلیل.(۱۳۸۷). «بررسی علل و عوامل اثر گذار در فرایند شکل گیری و تکوین مناطق کلانشهری». مجله هنرهای زیبا.۳۴. صص ۴۸-۳۷.

جمشیدی، محمود، (۱۳۸۶)، «جایگاه کلانشهر مشهد در فرایند توسعه ملی و محور شرقی ایران»، مجله جستارهای شهرسازی، شماره ۶ صص. ۲۱-۱۴.

رضوانی، سعید؛ کاظمیان غلامرضا (۱۳۸۱). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد دوم: مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور،

رهنما، محمدرحیم؛ صادقی، مجتبی. (۱۳۹۲). «تبیین ساختاری کارکردی مدیریت مشارکتی شهری در مشهد»، مجله پژوهشهای جغرافیای انسانی، شماره ۴۵، صص. ۱۸۴-۱۶۹.

رهنما، محمدرحیم. (۱۳۸۰). «پارادایم بهبود مدیریت شهری (با تکیه بر شهر مشهد)»، مجله تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۶، صص. ۷۲-۶۲.

سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۱)، مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران، اصول کلی توسعه و خط و مشی های بلند مدت آمایش، نتایج مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین، دفتر برنامه ریزی منطقه ای، خراسان.

سیاستهای کلی برنامه چهارم. (۱۳۸۸) و پنجم(۱۳۹۲) توسعه جمهوری اسلامی ایران. مصوبه مجلس شورای اسلامی.

شورای شهری تهران. (۱۳۸۵). طرح تدوین چشم انداز و جهت گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴، اندیشکده صنعت و فناوری (آصف)، تهران.

شهرداری مشهد. (۱۳۹۲). مرکز آمار و اطلاعات شهرداری، گزارش سالیانه جمعیت و فعالیت.

شهرداری شیراز. (۱۳۹۰). مدیریت آمار و فناروی و سامانه اطلاعات مکانی. گزارش سالیانه.

صرافی، مظفر؛ محمدی، جمال. (۱۳۸۹). «الزامات مدیریت مناطق کلانشهری در فرایند جهانی شدن با تأکید بر منطقه کلانشهری تهران»، کنفرانس مدیریت شهری و توسعه پایدار، تهران.

صرافی، مظفر؛ توانیان، فضیلت. (۱۳۸۳). «مروری بر دیدگاه های نظری مدیریت کلانشهری، با تأکید بر جنبه های نهادی». فصلنامه مدیریت شهری.۱۷.صص ۱۷-۶

عسکری، علی؛ کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۵). «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه های شهری کشور». فصلنامه مدیریت شهری. ۱۸. صص۲۱-۶

مرکز آمار ایران. «نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس مسکن شهرستانهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز وشیراز». ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵.

مهدی زاده، جواد. (۱۳۸۵). «شاخص ها و فرآیند تغییر، محدوده مجموعه شهری مشهد». مدیریت شهری.۱۸ . صص۱۲۱-۱۰۹.

مومنی، مصطفی؛ صرافی، مظفر؛ قاسمی‌خوزانی، محمد. (۱۳۸۷). ساختار و کارکرد گردشگری مذهبی - فرهنگی و ضرورت مدیریت یکپارچه در کلان شهر مشهد، جغرافیا و توسعه، دوره ۶ (۱۱)، صص ۳۸-۱۳.

مهندسان مشاور فرنهاد. (۱۳۸۹)، طرح توسعه و عمران شهر مشهد، جلد هشتم، تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد.

نصیری، اسماعیل؛ سرور، رحیم؛ اسماعیل زاده، حسن. (۱۳۸۷). نظام شهری کلانشهرها در عصر جهانی شدن، نظریه اطلاعات اقتصادی – سیاسی، شماره ۲۴۷ و ۲۴۸. صص ۲۵۱-۲۴۴.

هیأت وزیران جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۴). تصویب نامه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور، مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۴.

مشکینی، ابوالفضل؛ رحیمی، حجت الله.(۱۳۹۲). «مدیریت یکپارچه مادرشهرها از حکمروایی تا فراحکمروایی». مشهد. چهارمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری.
هیأت وزیران جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۴). تصویب نامه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور، مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۴.
هایلنت، هوبرت؛ کوبلر، دانیل. (۱۳۹۰). حکمروایی کلانشهری، ظرفیت، دموکراسی و پویایی مکان، ترجمه ایرج اسدی، تهران، انتشارات شهر.

Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. European urban and regional studies, 10(4), 297-324.

Downs, A. (1994). New visions for metropolitan America.

Friedman, J. (2006). Four theses in the study of China's urbanization. International journal of urban and regional research, 30(2), 440-451.

Gleeson, B., Darbas, T., & Lawson, S. (2007). Governance, sustainability and recent Australian metropolitan strategies: a socio-theoretic analysis. Urban Policy and Research, 22(4), 345-366.

Graaf, Robin S. de, & Dewulf, Geert P.M.R. (2010). "Applying the lessons of strategic urban planning learned in the developing world to the Netherlands: A case study of three industrial area development projects". Habitat International, 34 (4), 471- 477.
Heinelt, H., & Zimmermann, K. (2011). ‘How can we explain diversity in metropolitan governance within a country? ‘Some reflections on recent developments in Germany. International Journal of Urban and Regional Research, 35(6), 1175-1192.
M. Born, J., 2004, the evolution of the concept and structure of metropolitan, urban management Quarterly, No. 17, Ss.31-18.